



CORTES GENERALES

INFORME 55/2021 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 20 DE DICIEMBRE DE 2021, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LAS SIGUIENTES PROPUESTAS:

- DE DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR LA QUE SE MODIFICA LA DIRECTIVA 2009/138/CE EN LO QUE RESPECTA A LA PROPORCIONALIDAD, LA CALIDAD DE LA SUPERVISIÓN, LA PRESENTACIÓN DE INFORMACIÓN, LAS MEDIDAS DE GARANTÍA A LARGO PLAZO, LOS INSTRUMENTOS MACROPRUDENCIALES, LOS RIESGOS DE SOSTENIBILIDAD Y LA SUPERVISIÓN DE GRUPO Y TRANSFRONTERIZA (TEXTO PERTINENTE A EFECTOS DEL EEE) [COM(2021) 581 FINAL] [COM (2021) 581 FINAL ANEXO] [2021/0295 (COD)] {SEC (2021) 620 FINAL} {SWD (2021) 260 FINAL} {SWD (2021) 261 FINAL}

- DE DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR LA QUE SE ESTABLECE UN MARCO PARA LA RECUPERACIÓN Y LA RESOLUCIÓN DE LAS EMPRESAS DE SEGUROS O REASEGUROS, Y POR LA QUE SE MODIFICAN LAS DIRECTIVAS 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2009/138/CE Y (UE) 2017/1132 Y LOS REGLAMENTOS (UE) N.º 1094/2010 Y (UE) N.º 648/2012 (TEXTO PERTINENTE A EFECTOS DEL EEE) [COM (2021) 582 FINAL] [2021/0296 (COD)] {SWD (2021) 260} {SWD (2021) 261} {SEC (2021) 620}

ANTECEDENTES

A. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los nuevos artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este informe.

B. La Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2009/138/CE en lo que respecta a la proporcionalidad, la calidad de la supervisión, la presentación de información, las medidas de garantía a largo plazo, los instrumentos macroprudenciales, los riesgos de sostenibilidad y la supervisión de grupo y transfronteriza y la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco para la recuperación y la resolución de las empresas de seguros o reaseguros, y por la que se modifican las Directivas 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2009/138/CE y (UE) 2017/1132 y los Reglamentos (UE) n.º 1094/2010 y (UE) n.º 648/2012, han sido aprobadas por la Comisión Europea y remitidas a los Parlamentos



CORTES GENERALES

nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de la iniciativa, plazo que concluye el 4 de febrero de 2022.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 30 de noviembre de 2021, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de las iniciativas legislativas europeas indicadas, designando como ponente al Senador D. Rubén Moreno Palanques (SGPP), y solicitando al Gobierno los informes previstos en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se han recibido informes del Gobierno a ambas iniciativas en los que se manifiesta la conformidad de las iniciativas con el principio de subsidiariedad. En ambos casos se han recibido escritos del Parlamento de Galicia, de la Asamblea de Extremadura y del Parlamento de La Rioja, comunicando el archivo del expediente o la no emisión de dictamen motivado.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 20 de diciembre de 2021, aprobó el presente

INFORME

1.- El artículo 5.1 del Tratado de la Unión Europea señala que *“el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”*. De acuerdo con el artículo 5.3 del mismo Tratado, *“en virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”*.

2.- La primera propuesta legislativa analizada se basa en los artículos 53.1 y 62 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en tanto que, la segunda de las propuestas lo hace en el 114 del mismo Tratado, y que establecen lo siguiente:

“Artículo 53

- 1. A fin de facilitar el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, adoptarán directivas para el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos, así como para la coordinación de las disposiciones*



CORTES GENERALES

legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al acceso a las actividades por cuenta propia y a su ejercicio.

Artículo 62

Las disposiciones de los artículos 51 a 54, ambos inclusive, serán aplicables a las materias reguladas por el presente capítulo.

Artículo 114

- 1. Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, se aplicarán las disposiciones siguientes para la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 26. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptarán las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.*
- 2. El apartado 1 no se aplicará a las disposiciones fiscales, a las disposiciones relativas a la libre circulación de personas ni a las relativas a los derechos e intereses de los trabajadores por cuenta ajena.*
- 3. La Comisión, en sus propuestas previstas en el apartado 1 referentes a la aproximación de las legislaciones en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores, se basará en un nivel de protección elevado, teniendo en cuenta especialmente cualquier novedad basada en hechos científicos. En el marco de sus respectivas competencias, el Parlamento Europeo y el Consejo procurarán también alcanzar ese objetivo.*
- 4. Si, tras la adopción por el Parlamento Europeo y el Consejo, por el Consejo o por la Comisión de una medida de armonización, un Estado miembro estimare necesario mantener disposiciones nacionales, justificadas por alguna de las razones importantes contempladas en el artículo 36 o relacionadas con la protección del medio de trabajo o del medio ambiente, dicho Estado miembro notificará a la Comisión dichas disposiciones así como los motivos de su mantenimiento.*
- 5. Asimismo, sin perjuicio del apartado 4, si tras la adopción de una medida de armonización por el Parlamento Europeo y el Consejo, por el Consejo o por la Comisión, un Estado miembro estimara necesario establecer nuevas disposiciones nacionales basadas en novedades científicas relativas a la protección del medio de trabajo o del medio ambiente y justificadas por un problema específico de dicho Estado miembro surgido con posterioridad a la adopción de la medida de armonización, notificará a la Comisión las disposiciones previstas así como los motivos de su adopción.*
- 6. La Comisión aprobará o rechazará, en un plazo de seis meses a partir de las notificaciones a que se refieren los apartados 4 y 5, las disposiciones nacionales*



CORTES GENERALES

mencionadas, después de haber comprobado si se trata o no de un medio de discriminación arbitraria o de una restricción encubierta del comercio entre Estados miembros y si constituyen o no un obstáculo para el funcionamiento del mercado interior.

Si la Comisión no se hubiera pronunciado en el citado plazo, las disposiciones nacionales a que se refieren los apartados 4 y 5 se considerarán aprobadas.

Cuando esté justificado por la complejidad del asunto y no haya riesgos para la salud humana, la Comisión podrá notificar al Estado miembro afectado que el plazo mencionado en este apartado se amplía por un período adicional de hasta seis meses.

- 7. Cuando, de conformidad con el apartado 6, se autorice a un Estado miembro a mantener o establecer disposiciones nacionales que se aparten de una medida de armonización, la Comisión estudiará inmediatamente la posibilidad de proponer una adaptación a dicha medida.*
- 8. Cuando un Estado miembro plantee un problema concreto relacionado con la salud pública en un ámbito que haya sido objeto de medidas de armonización previas, deberá informar de ello a la Comisión, la cual examinará inmediatamente la conveniencia de proponer al Consejo las medidas adecuadas.*
- 9. Como excepción al procedimiento previsto en los artículos 258 y 259, la Comisión y cualquier Estado miembro podrá recurrir directamente al Tribunal de Justicia de la Unión Europea si considera que otro Estado miembro abusa de las facultades previstas en el presente artículo.*
- 10. Las medidas de armonización anteriormente mencionadas incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por uno o varios de los motivos no económicos indicados en el artículo 36, medidas provisionales sometidas a un procedimiento de control de la Unión.*

3.- La Comisión Europea plantea una revisión exhaustiva de las normas de la UE en materia de seguros (conocidas como «Solvencia II») con el objetivo de facilitar que las compañías de seguros aumenten sus inversiones a largo plazo en la recuperación de Europa tras la pandemia de COVID-19.

Además, la revisión busca que el sector de los seguros y reaseguros (seguros de las propias compañías de seguros) sea más resiliente y capaz de afrontar futuras crisis y proteger mejor a los tomadores de seguros. También se introducen normas simplificadas y más proporcionadas aplicables a determinadas compañías más pequeñas.

Para muchos ciudadanos y empresas de Europa, las pólizas de seguros son fundamentales. No en vano protegen a las personas de pérdidas económicas cuando ocurre algo imprevisto. Pero, además, las compañías de seguros desempeñan un papel importante en nuestra economía al canalizar el ahorro hacia los mercados financieros y la economía real, facilitando así a las empresas europeas financiación a largo plazo.



CORTES GENERALES

La revisión propuesta consta de los siguientes elementos:

- una propuesta legislativa que modifica la Directiva Solvencia II (Directiva 2009/138/CE) [COM (2021) 581 final];
- una Comunicación sobre la revisión de la Directiva Solvencia II [COM(2021) 580 final]; y
- una propuesta legislativa de nueva Directiva sobre reestructuración y resolución en el sector de los seguros [COM (2021) 582 final].

4.- El informe del Parlamento Europeo [2020/2036(INI)] sobre el desarrollo de la Unión de los Mercados de Capitales, UMC, pidió a la Comisión que evaluara si los requisitos de capital para las inversiones en empresas, especialmente en las pequeñas y medianas empresas (pymes), desincentivan las inversiones a largo plazo. Las Conclusiones del Consejo relativas al plan de acción para la UMC, de 02/12/2020, invitan a la Comisión a reforzar el papel de los aseguradores como inversores a largo plazo y a evaluar maneras de incentivar las inversiones a largo plazo en las empresas, en particular las pymes, sin poner en peligro la estabilidad financiera ni la protección de los inversores.

5.- La primera propuesta modifica la Directiva 2009/138/CE sobre el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II), en particular respecto a los requisitos de capital, la valoración de los pasivos frente a los tomadores de seguros y la supervisión transfronteriza e introduce aclaraciones y modificaciones en las disposiciones de aplicación del principio de proporcionalidad.

Los objetivos son:

- ofrecer incentivos a los aseguradores para que contribuyan a la financiación sostenible a largo plazo de la economía;
- mejorar la sensibilidad al riesgo;
- mitigar la excesiva volatilidad a corto plazo de las posiciones de solvencia de los aseguradores;
- aumentar la calidad, la coherencia y la coordinación de la supervisión de los seguros en toda la UE y reforzar la protección de los tomadores y beneficiarios de seguros, en particular en caso de quiebra de su asegurador; y
- responder mejor a la posible acumulación de riesgos sistémicos en el sector de los seguros.

6.- La segunda propuesta incorpora normas internacionales, basándose en el trabajo preparatorio desarrollado por la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación, AESPJ [*European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA)*], en particular en su dictamen de julio de 2017, y en el asesoramiento técnico de la AESPJ sobre la revisión de la Directiva de Solvencia II. También sigue los informes elaborados por la Junta Europea de Riesgo Sistémico, JERS, [*European Systemic Risk Board*



CORTES GENERALES

(ESRB)] en 2017 y 2018, que abogan por un marco armonizado de recuperación y resolución en el sector de los seguros.

7.- En la actualidad, los sistemas de recuperación y resolución de seguros son nacionales y solo existen en algunos Estados miembros. Por lo tanto, muchos ordenamientos jurídicos nacionales no confieren a las autoridades las competencias necesarias para tratar adecuadamente a las empresas de seguros inviables. Estas legislaciones nacionales divergentes también son insuficientes en casos de situaciones de inviabilidad de dimensión internacional, en particular en el caso de los grupos transfronterizos.

8.- Esta segunda propuesta armoniza las legislaciones nacionales en materia de recuperación y resolución de empresas de seguros, o introduce un marco de estas características si aún no existe, en la medida necesaria para garantizar que los Estados miembros dispongan de los mismos instrumentos y procedimientos para abordar las situaciones de inviabilidad.

9.- Para ello, modifica las Directivas 2002/47/CE, sobre acuerdos de garantía financiera, 2004/25/CE, relativa a las ofertas públicas de adquisición, 2009/138/CE, sobre el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II), y (UE) 2017/1132, sobre determinados aspectos del Derecho de sociedades, y los Reglamentos (UE) n.º 1094/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación) y (UE) n.º 648/2012, relativo a los derivados extrabursátiles, las entidades de contrapartida central y los registros de operaciones.

10.- Respecto a la conformidad con el principio de subsidiariedad de la primera propuesta legislativa, la regulación de la actividad de seguro a escala europea está consolidada desde hace tiempo, ya que solo la acción de la Unión puede establecer un marco normativo común para los aseguradores que disfrutan de libertad de establecimiento y del derecho a la libre prestación de servicios. En este sentido, esta primera propuesta, al igual que la legislación que pretende modificar, se ajusta plenamente al principio de subsidiariedad.

11.- Asimismo, esa primera propuesta, tiene por objeto modificar determinadas disposiciones de la Directiva Solvencia II, en particular las relativas a los requisitos de capital, la valoración de los pasivos frente a los tomadores de seguros y la supervisión transfronteriza; e introduce las aclaraciones y modificaciones necesarias en las disposiciones de aplicación del principio de proporcionalidad. Estos cambios son necesarios y proporcionados para mejorar el funcionamiento del marco normativo aplicable a los aseguradores y alcanzar los objetivos de la Directiva Solvencia II.

12.- Respecto a la segunda de las propuestas, (evaluación de la subsidiariedad, en el caso de competencia no exclusiva), en la actualidad, los sistemas de recuperación y resolución de seguros son nacionales y solo existen en algunos Estados miembros. Por lo tanto, muchos ordenamientos jurídicos nacionales no confieren a las autoridades las competencias necesarias para tratar adecuadamente a las empresas de seguros inviables. Estas legislaciones



CORTES GENERALES

nacionales divergentes también son insuficientes en casos de situaciones de inviabilidad de dimensión internacional, en particular en el caso de los grupos transfronterizos, en los que se requieren acciones coordinadas para obtener resultados óptimos.

El objetivo de esta segunda propuesta, es decir, la armonización de las normas y los procedimientos para la recuperación y la resolución de las empresas de seguros, no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros; y en cambio, puede lograrse mejor a escala de la Unión. Por tanto, la UE puede adoptar medidas con arreglo al principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea.

13.- Asimismo, para garantizar la adecuación y eficacia del marco de recuperación y resolución y evitar a las empresas de seguros y a las autoridades unos costes y cargas administrativas excesivos, esta segunda propuesta contiene requisitos proporcionados que tienen en cuenta la naturaleza, escala y complejidad de la organización, las actividades y los servicios de una empresa de seguros. Esto se aplica al ámbito de las empresas que estarían sujetas a una planificación preventiva de la recuperación y a una planificación de la resolución; las autoridades también pueden permitir que las empresas de seguros estén sujetas a un conjunto simplificado de obligaciones a la hora de elaborar y mantener sus planes. Los procedimientos nacionales de insolvencia seguirían haciendo posible la salida del mercado de las empresas de seguros inviables y la intervención de supervisión seguiría basándose en apreciaciones. Por lo tanto, las disposiciones son proporcionadas a los objetivos perseguidos.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2009/138/CE en lo que respecta a la proporcionalidad, la calidad de la supervisión, la presentación de información, las medidas de garantía a largo plazo, los instrumentos macroprudenciales, los riesgos de sostenibilidad y la supervisión de grupo y transfronteriza; y la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco para la recuperación y la resolución de las empresas de seguros o reaseguros, y por la que se modifican las Directivas 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2009/138/CE y (UE) 2017/1132 y los Reglamentos (UE) n.º 1094/2010 y (UE) n.º 648/2012; son conformes al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.